LEGISLATIVE LIBRARY
BIBLIOTHEQUE DE L'ASSEMBLÉE
LEGISLATIVE

SEP 2 8 1989

FREDERICTON, N.B.

THIRD REPORT

SPECIAL COMMITTEE ON SOCIAL POLICY DEVELOPMENT

PROPOSED AMENDMENTS TO THE FAMILY SERVICES ACT

SECOND SESSION OF THE FIFTY-FIRST
LEGISLATIVE ASSEMBLY OF NEW BRUNSWICK

92-02207/

LEGISLATIVE ASSEMBLY OF NEW BRUNSWICK
P.O. BOX 6000, FREDERICTON, N.B.
CANADA
E3B 5H1

ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU-BRUNSWICK
C.P. 6000, FREDERICTON, (N.-B.)
CANADA
E3B 5H1

May 19, 1989.

To The Honourable,
The Legislative Assembly of
The Province of New Brunswick,
Fredericton, New Brunswick.

Mr. Speaker:

Your Committee on Social Policy Development begs leave to submit this their Third Report for the Second Session of the Fifty-first Legislative Assembly.

This Report covers the work of the Committee from October 11, 1988 through May 11, 1989 and concludes an examination of the Discussion Paper on **Proposed Amendments to the Family Services Act** which was referred to the Committee by a motion of the House adopted May 17, 1988.

And your Committee begs leave to make a further report.

Respectfully submitted on behalf of the Committee,

Marilyn Trenholme, MLA
Vice-Chairman
Special Comittee on Social
Policy Development

SPECIAL COMMITTEE

ON

SOCIAL POLICY DEVELOPMENT

FINAL REPORT

ON

PROPOSED AMENDMENTS TO

FAMILY SERVICES ACT

MAY 19, 1989

SOCIAL POLICY DEVELOPMENT

Mr. Paul Duffie, M.L.A. Chairman	Grand Falls
Dr. Marilyn Trenholme, M.L.A Vice-Chairman	Tantramar
Mr. Danny Gay, M.L.A.	Miramichi Bay
Mrs. Jane Barry, M.L.A.	Saint John West
Mr. Jean-Paul Savoie, M.L.A.	Restigouche West
Dr. Larry Kennedy, M.L.A	Victoria-Tobique
Mr. Paul Kenny, M.L.A	Bathurst
Mr. Stuart Jamieson, M.L.A.	Saint John Fundy
Dr. Kal Seaman, M.L.A.	Kings Centre
Mrs. Ann Breault, M.L.A.	St. Stephen-Milltown
Mr. Reid Hurley, M.L.A.	Charlotte West
Mr. Allison DeLong, M.L.A.	Carleton Centre
Mr. Robert Simpson, M.L.A.	York North
Mr. Bernard Thériault, M.L.A.	Caraquet
Mr. Leo McAdam, M.L.A.	Saint John North
Mr. Edmond Blanchard, M.L.A.	Campbellton

PREFACE

The amendments to the Family Services Act have represented a very special task for the Members on the Subcommittee of the Special Committee on Social Policy Development. The issues reflected in these amendments concern very sensitive and serious issues in the lives of children and adults in our province. The Committee has pondered at length many of these issues and has endeavoured to present recommendations based on serious study of the problems presented to it and a lengthy analysis of the briefs received through public hearings. The members of the Committee humbly submit this report in the hope that it will guide the Minister of Health and Community Services and his staff in finalizing the necessary revisions to the Family Services Act.

The Committee wishes to express sincere appreciation to all those who submitted briefs and who discussed their concerns with the members of the Legislative Assembly. The Committee acknowledges the many excellent suggestions and recommendations that were brought forward during the public consultation process. The Committee would also like to express thanks to the staff of the Legislative Assembly for their excellent assistance in scheduling presentations and during the Committee's public hearings. We also want to convey gratitude to the Legislative Research Service for their expert assistance during the public hearings and in the preparation of the Committee's reports. Special thanks are extended to officials of the Departments of Health and Community Services and Justice who provided information to the Committee. As well the cooperation of members of the Department of Health and Community Services, especially Norma Pickle (MSW), is acknowledged with respect.

While the Committee's mandate was concerned with questions raised in the Green Paper, other important issues came to our attention during the hearings -- guardianship and protective care of adults, advocacy and mental competence -- and therefore the Committee urges the Minister to give them further consideration.

TABLE OF CONTENTS

Executive Summary

Introduction
- *Background*
- *Objective*
- *Mandate*
- *Committee Membership*

Approach
- *Discussion Document*
- *Public Hearings/Submissions*

Recommendation
- *Child Protection Issues*
- *Adult Protection Issues*
- *Liability Issues*

Conclusions

Appendices
- *A. Members of the Subcommittee of the Special Committee on Social Policy Development Responsible for Family Services Act*
- *B. Submissions Received With Respect To Green Paper Proposed Amendments to Family Services Act*
- *C. Green Paper-Proposed Amendments to Family Services Act*

EXECUTIVE SUMMARY

The Committee respectfully submits the following recommendations for the proposed revisions to the Family Services Act. These recommendations concern issues of child and adult protection, parental rights, liability protection for professionals and the public in reporting situations of abuse or neglect and legal matters pertaining to the protection of children and adults. Background information as well as explanations regarding the recommendations is included.

The Committee's recommendations are as follows:

Recommendation 1: That every child be protected from any offending person including those in a position of trust or authority or one with whom the young person is in a relationship of dependency whether or not that person is living with that child.

Recommendation 2: That parents be required to obtain independent legal advice before signing a guardianship agreement and that sufficient legal aid be in place for this purpose.

Recommendation 3: That parents who have signed a guardianship agreement be given the same rights of review of the circumstances of the matter as presently exist for former parents whose child came under a guardianship order, and that these rights be extended until the child has been placed for adoption.

Recommendation 4: That requests for review of guardianship orders and agreements be directed to the courts and that the Act place no limits on the frequency of these review applications.

Recommendation 5: That the time limit for children in custody status under the Minister, whether by order or agreement or a combination of order and agreement be limited to 24 consecutive months.

Recommendation 6: That there should be liability protection for professionals reporting suspected abuse or neglect of disabled adults or seniors.

Recommendation 7: That the Act be amended to ensure that abused or neglected seniors and disabled adults subject to a court order have the protection with respect to their wishes as is presently given to children, namely that the adult's wishes, where they can be expressed and when the adult is capable of understanding the nature of any choices that may be available to him/her must be given consideration in the making of decisions which affect him/her.

Recommendation 8: *That the Act include a provision authorizing the Minister to take into protective care for a period of up to five days, a senior or disabled adult whose life appears to be threatened from abuse or neglect and who rejects voluntary services, and who has been determined by a physician to be mentally incompetent or by interim order of the Court on affidavit from the Minister. Upon the completion of the five-day period, the Minister must either release the adult or apply for a court order for a continuation of services.*

Recommendation 9: *The Minister should have the authority to apply to the Court for an order-of-care for adults in institutional care who are about to be discharged, who have no family or other adults to assume responsibility for their care and supervision, and who may become abused or neglected during their adjustment to community living.*

Recommendation 10: *That the Court's jurisdiction in adult protection situations be restricted to those neglected and/or abused adults who are determined by the Court to be mentally incompetent.*

Recommendation 11: *Extend to twelve months the maximum period for which the Courts can issue an Adult Protection Order with provision for interim review and /or extension of additional periods not exceeding twelve months each.*

Recommendation 12: *That the Minister be authorized to apply to Court for authority to give consent for medical and dental care for disabled adults and seniors who are mentally incompetent and lack family who can assume responsibility for their care and supervision.*

Recommendation 13: *That the following issues raised during the course of the hearings, be referred to the Minister of Health and Community Services for consideration: determination of mental compentency, advocacy, guardianship of adults, protective care of adults, disclosure of adoption information, extension of guardianship to 21 years for educational purposes, issue of provision for one of two parents living together to be named as guardian of their children, inclusion of provision of services to 16-19 year olds under the provisions of the Act.*

Recommendation 14: *Action should be deferred on liability issues affecting service providers pending clarification of government policy.*

INTRODUCTION

Background

The Family Services Act was enacted July 16, 1980 under its original title Child and Family Services and Family Relations Act. The Family Services Act, as the Act was subsequently renamed, gives the Minister of Health and Community Services the power and responsibility to intervene in certain situations in order to protect the rights of children, seniors and disabled adults. The legislation has been in effect for eight years.

On May 17, 1988 Hon. J. Raymond Frenette, Minister of Health and Community Services, tabled in the Legislative Assembly of New Brunswick a document entitled Green Paper Proposed Amendments to Family Services Act prepared by the Department of Health and Community Services. The Minister stated it was appropriate at this time to review certain sections of the Act that require strengthening or revision in order to reinforce the basic principles underlying the Act. This review is consistent with the Government's belief that all New Brunswickers have the right to live with hope and dignity and the Government's commitment to protect victims of abuse and violence. The focus of the Green Paper is limited primarily to issues related to child and adult protection that the Department has identified would benefit from clarification, expansion and/or restriction. A number of options and possible legislative amendments to address these issues relating to child protection, adult protection and liability protection for professional and other service providers are raised in this discussion paper.

This Green Paper was referred to the Legislature's Special Committee on Social Policy Development. The Committee invited written submissions and subsequently held public hearings on the Green Paper on October 18 and 19, 1988.

Objective

The objective was to make recommendations to the Legislature concerning legislative amendments to the Family Services Act.

Mandate

The Special Committee on Social Policy Development was directed to review the Green Paper and to hold as part of its deliberations, public hearings on the proposed legislative amendments to the Family Services Act.

Committee Membership

The Special Committee on Social Policy Development was divided into two subcommittees, one of which was charged with the responsibility of reviewing proposed amendments to the Family Services Act.

APPROACH

Discussion Document

The Green Paper Proposed Amendments to Family Services Act, prepared by the Department of Health and Community Services, served as the focal point for public consultation.

Relevant underlying principles and concepts of the Family Services Act are outlined in the report. The inadequacies of certain sections of the Act to deal with current problems related to the protection of abused and/or neglected children, disabled adults and seniors are reviewed and amendment options presented. The review is divided into three parts: child protection issues, adult protection issues and liability issues. Child protection issues focus on amendments which will give children greater protection from offending persons with whom they have frequent or close contact; ensure that their parents are fully cognizant of the implications of Guardianship Agreements and that parents have a right to request a review of the Agreement; that Guardianship Orders and Agreements and Custody Agreements and Orders are executed in such a manner as to meet the best interests of the child while respecting the rights of parents.

As our population ages and as the resources and facilities for the elderly and disabled are placed under tremendous pressure the potential for abuse and/or neglect increases. The Green Paper addresses a number of adult protection issues including the extension of

provisions for protective care and protection of wishes of children to abused/neglected seniors and disabled adults. Proposed amendments addressing the duration of adult protection court orders, protection for adults discharged from long term institutional care, medical and dental care for disabled adults and seniors, and the rights of disabled persons and seniors are also discussed.

The Green Paper considered provisions granting liability protection for professionals reporting suspected adult abuse or neglect and providing confidential information on abused/neglected children or adults in the care of the Minister. It also examined liability protection for care providers in protection cases.

The Green Paper notes that the proposed amendments would clarify specific issues related to child and adult protection and would serve to further protect the rights of all concerned.

Public Hearings and Submissions

A total of fifteen submissions were received (see Appendix). Thirteen organizations or individuals submitted briefs and appeared before the Committee; one organization made an oral presentation to the Committee but did not submit a written brief; and one individual sent a brief to the Committee but did not make a formal appearance. The overwhelming majority of the briefs were received from associations or boards representing segments of New Brunswick's population affected by the Act or directly involved in providing services to those with various disabilities. One political party, one lawyer and one

individual with a background in social work and nursing were among those making submissions. Noticeably absent from the list of submitters were persons who could be or have been directly affected by the Act i.e. senior citizens, disabled persons, family members. Only one professional association submitted a brief. Services à la famille Népisiguit Inc. indicated that it had held a public discussion to solicit input for its brief to the Committee.

Many of the submissions specified the need to define family, child, etc. and to clarify terminology such as mental competence, protective care, close contact and abuse. With reference to the definition of child, it was pointed out that the Green Paper did not address the important issue of mandatory services to those between and including 16 and 18 years of age. One group expressed serious reservations about the inclusion of the unborn child in the definition of "child".

During the hearings, some of the presenters urged more in depth discussion of the issues of guardianship, protective care, advocacy and mental competence and made specific recommendations regarding the same. Although adoption was not specifically mentioned in any of the proposed amendments in the Green Paper at least three submissions made reference to it. One association recommended that an effective appeal mechanism be created whereby any person affected by the Act could appeal any decision arising from the Act. (Section 15 of the Act deals with the right to have decisions reviewed by the Minister).

With only fifteen submissions, some of the proposed amendments in the Green Paper were addressed by only a few. The proposed amendments relating to Child Protection Issues were generally supported by the briefs which commented on them. On the subject of Guardianship Agreements, option (1) - the requirement that parents seek independent legal advice - seemed to be favoured but this preference was equalled by the number calling for the re-establishment of civil legal aid. The submissions generally endorsed the Review of Guardianship Orders or Agreements although only one brief stated its preference, favouring option (2) whereby the child or former parent would apply to the court for review. There was no stated support for the prohibition of review (option 1).

On the subject of Adult Protection Issues there was general support for the Act to provide the same protection and services to senior and disabled adults as to children. However, there was significant concern over how the increased protection provisions would affect the rights of individuals and the integration of the handicapped in the community. On the issues of mental competency, advocacy, protection and guardianship of adults, greater flexibility was recommended with more indepth consideration and discussion. Organizations urged consideration of quality of life and individual rights. The need to use and to develop community support services was stressed. Liability Protection Amendments were generally supported. Nothing in the background discussions or presentations sought to restrict the Minister's authority to provide social services to, or to refer to appropriate agencies, those seniors and disabled adults who voluntarily accept such services.

RECOMMENDATIONS

Child Protection Issues

a) Protection from offending persons

The Committee recommends an amendment to the Family Services Act which broadens the scope of these provisions so that the child is protected, in the words of the Green Paper, " from offending persons in close contact with him/her".

Recommendation 1: That every child be protected from any offending person including those in a position of trust or authority or one with whom the young person is in a relationship of dependency whether or not that person is living with that child.

b) Guardianship agreements

Noting that the hearings overwhelmingly supported Option (a) in the Green paper, the Committee concurred. It recommends:

Recommendation 2: That parents be required to obtain independent legal advice before signing a guardianship agreement and that sufficient legal aid be in place for this purpose.

Recommendation 3: That parents who have signed a guardianship agreement be given the same rights of review of the circumstances of the matter as presently exist for former parents whose child came under a guardianship order, and that these rights be extended until the child has been placed for adoption.

Recommendation 4: That requests for review of guardianship orders and agreements be directed to the Courts and that the Act place no limits on the frequency of these review applications.

(c) Children in the Custody of the Minister

The Committee was asked to consider an amendment to the Act that would require the court to limit to a maximum of 24 consecutive months the length of time a child could be maintained in a custody status. After much discussion, it recomends:

Recommendation 5: That the time limit for children in custody status under the Minister, whether by order or agreement or a combination of order and agreement be limited to 24 consecutive months.

Adult Protection Issues

(a) Protection of Professionals Reporting Suspected Abuse or Neglect of Seniors and Disabled Adults

In discussing this aspect of the Green Paper, the Committee had no fundamental disagreements from the views expressed in the briefs. Most of those responding to this issue supported the proposed amendment, although some noted that a major problem existed in defining what constitutes abuse or neglect. The Committee questioned why professionals should be singled out for protection and noted that non-professionals are protected under common law.

It also wondered why the Act had no mandatory reporting of suspected adult abuse, regardless of age or condition. It also felt that the same protection given to reporters of child abuse should be extended to reporters of adult abuse and neglect.

Recommendation 6: That there should be liability protection for professionals reporting suspected abuse or neglect of disabled adults or seniors.

(b) Protection of the Wishes of Abused/Neglected Adults

The current Act stipulates that the wishes of a child are to be protected and given consideration in any decision affecting his or her welfare. Submissions generally supported amendments that would extend this same protection to abused or neglected seniors and disabled adults. One supporter expressed concern that such amendments would only refer to the mentally competent, and urged the same protection for those unable to speak for themselves or who had decisions made for them by families or care-givers. The Committee agrees.

Recommendation 7: That the Act be amended to ensure that abused or neglected seniors and disabled adults subject to a Court order have the protection with respect to their wishes as is presently given to children, namely that the adult's wishes, where they can be expressed and when the adult is capable of understanding the nature of any choices that may be available to him/her, must be given consideration in the making of decisions which affect him/her.

(c) Protective Care for Abused or Neglected Seniors or Disabled Adults

Under the present Act, the Minister is required to investigate all situations where he has reason to believe a disabled person or a senior is neglected or abused. If the investigation confirms neglect or abuse, the Minister must take one of three actions: provide the person with social services, refer the matter to an appropriate agency and/or apply for a judicial order to protect the individual.

When the individual and/or the caretaker refuses permission for intervention, the required court order can take as long as several weeks. The briefs gave conditional support to amending the Act to give the Minister authority to provide protective care to this group of citizens, but some expressed concern that the proposal in the Green Paper did not define the specific conditions and safeguards under which the Minister could act. For example, what is meant by "reasonable grounds" and how is "mental competence" determined and by whom?

These concerns were echoed by Committee Members who pointed to weaknesses of current legislation and after considerable discussion agreed that the same protection given to children under similar circumstances should be extended to adults.

Recommendation 8: That the Act include a provision authorizing the Minister to take into protective care for a period of up to five days, a senior or disabled adult whose life appears to be threatened from abuse or neglect and who rejects voluntary services and who has been determined by a physician to be mentally incompetent or by an interim order of the Court on affidavit from the Minister. Upon the completion of the five-day period, the Minister must either release the adult or apply for a court order for a continuation of services.

Disabled Adults Discharged from Long-Term Institutional Care

The Green Paper recognizes the problems faced by de-institutionalized adults trying to adjust to normal community life. It also notes the legislative gap under the Family Services Act, namely the absence of provisions of protective care for these adults.

This legislative gap is all the more evident in view of the fact that mentally-handicapped or ill people have full protection under the Mental Health Act while they are institutionalized.

Present legislation authorizes the Minister to seek a Court order only after abuse or neglect has occurred but there is no provision allowing him to take preventative measures.

The Green Paper refers to a department suggestion to amend the Family Services Act giving the Minister authority to apply to the court for an order-of-care for institutionalized adults about to be discharged but who have no family or other adults to assume responsibility for their care and supervision. "Such authority would ensure the flexibility necessary to provide protective care until the disabled adult has adjusted satisfactorily to life outside the hospital."

In the public response, questions were raised as to the definition of "protective care" and what the Minister's actual powers were in such cases, how "satisfactory adjustment" could be determined, and by whom? Another suggested approach was to look for

innovative ways to encourage people to develop their decision-making skills. Some thought this type of ministerial authority should be used only in extreme cases while another brief suggested that appropriate community services and support should be based on the individual's needs rather than on whether he/she has been institutionalized.

The Act's present provisions were specifically noted: the Minister must wait until after abuse or neglect has taken place before he can apply to the courts for authority to intervene when voluntary services are rejected. Another wondered whether the funding and ministerial authority could be separated. Some felt the proposal was an ideal step in the pre-planning discharge procedure, giving the Minister the opportunity to be proactive.

Recommendation 9: The Minister should have the authority to apply to the Court for an order-of-care for adults in institutional care who are about to be discharged, who have no family or other adults to assume responsibility for their care and supervision, and who may become abused or neglected during their adjustment to community living.

Respect for Rights of Disabled Persons and Seniors

While the Green Paper points out the necessity "to balance the rights of the individual against the responsibility of the state to protect its citizens," it also notes that current legislation "makes no reference to the mental competency of disabled and/or elderly persons." Hence, the suggestion to strengthen the rights of these citizens by limiting the authority of the Court to issue orders for only those abused or neglected seniors and disabled adults who are determined by the Court to be mentally incompetent. This would

ensure that there is no infringement on the rights of mentally competent adults.

The Committee shared the public's general concerns over current ways to assess mental competency--seeing it as a critical issue of human rights. It noted that three acts relate to this issue--Family Services, Mental Health and Infirmed Persons, and as pointed out earlier, the Committee urges the Minister to address this concern of mental competence.

Recommendation 10: That the Court's jurisdiction in adult protection situations be restricted to those abused or neglected seniors and disabled adults who are determined by the Court to be mentally incompetent.

Duration of Adult Protection Court Orders

Currently upon application by the Minister, the Court can issue an adult protection order covering a period not to exceed six months. Extensions of this order cannot exceed six months each. The Green Paper proposed that the maximum duration of such orders be extended to twelve months, subject to review should circumstances or the condition of the adult change.

It was noted in the public hearings that under certain conditions the twelve month period might be acceptable but provision should be made for review of the order on request of the individual, his/her family or advocate.

The Committee observed that the Act's original intent was to deal with crisis situations as opposed to on-going chronic ones. Members concurred with the Green Paper's point that "experience has shown that for some severely disabled and/or elderly persons, there has been no demonstrable evidence that their mental incompetence is likely to improve significantly; therefore, the need for protection is on-going."

Recommendation 11: Extend to twelve months the maximum period for which the Courts can issue an Adult Protection Order with provision for interim review and/or extension of additional periods not exceeding twelve months each.

Medical and Dental Care for Disabled Adults and Seniors

According to the Green Paper, "some physicians and dentists refuse to provide" their services to disabled adults and seniors without first obtaining informed consent either from the patient or family members. A proposed amendment to the Act would allow the Minister to apply to the court for an order to give such consent, when there is no responsible family member to give consent for a mentally incompetent adult.

This suggestion received varied public comments, ranging from unconditional support, the appointment of an independent advocate, to the development of new comprehensive legislation, outside the Family Services Act, to address the issues of guardianship, trusteeship and mechanisms to ensure protection and advocacy.

Recommendation 12: That the Minister be authorized to apply to Court for authority to give consent for medical and dental care for disabled adults and seniors who are mentally incompetent and lack family who can assume responsibility for their care and supervision.

Recommendation 13: That the following issues raised during the course of the hearings be referred to the Minister of Health and Community Services for consideration: determination of mental competency, advocacy, guardianship of adults, protective care of adults, disclosure of adoption information, determination of mental competency, extension of guardianship to 21 years for educational purposes, issue of provision for one of two parents living together to be named as guardian of their children, inclusion of provision of services to 16-19 year olds under the provisions of the Act.

Liability Issues--Child and Adult

Liability Protection for Care Providers in Protection Cases

The Green Paper suggests that liability protection be extended to care providers who, at the direction of the Minister, deliver in-home services (i.e. housekeepers, sitters, heavy housekeepers, handipersons, sitter relief, case aides, counsellors and homemakers).

Most public briefs were generally supportive, with some qualifications. One had reservations about giving the Minister more responsibility; another thought concern about liability should not overshadow the responsibility to the individual; one suggested that care providers be licensed and that licensing should include liability insurance.

The Committee had some doubts about the concept of liability, noting that it was adequately covered now under existing common law jurisprudence.

Recommendation 14: Action should be deferred on liability issues affecting service providers pending clarification of government policy.

The Green Paper also expressed concern about the need for confidential information about "children in the care of the Minister or neglected adults subject to an adult protection order".

Some professionals are reluctant to release this information to the Minister even though it would be used to provide "the best and most relevant treatment and follow-up services to these individuals".

In order to encourage professionals to pass on this information (often obtained in confidential relationships) to the Minister, an amendment to the Act to extend liability protection to these professionals was proposed.

The briefs gave a varied response to this issue. While one supported the proposed amendment, another thought professionals have the responsibility to get their clients' written consent first, and if this is refused, and the Minister thinks such information is essential, he/she should apply to the court to have the information released.

The Committee appreciated the concern for breach of confidentiality, but stressed that the reason for obtaining the information was to help the individual and to protect the professionals against legal action. Noting that as a last resort the Minister had access to the court to seek an order, the Committee made no recommendation on this issue.

CONCLUSIONS

The members of the Committee consider it a privilege to have been given an opportunity to address these important issues affecting the most vulnerable members of our society. It is our sincere hope that this work will contribute to an improved Family Services Act. Finally the members would like to commend the process used in studying this Green Paper. It has brought together Members of the Legislature and interested members of the public in a challenging and productive manner. We would recommend that this approach be used by the government in future consideration of major policy.

APPENDIX A

Members of the Subcommittee of the Special Committee on Social Policy Development Responsible for Family Services Act.

Dr. Marilyn Trenholme, Chairman
Mr. Jean-Paul Savoie
Dr, Kal Seaman
Mr. Edmond Blanchard
Mr. Robert Simpson*
Mrs. Jane Barry**
Mr. Reid Hurley***
Dr. Larry Kennedy****

**Appointed on December 8, 1988 to replace Hon. J. Raymond Frenette*
***Appointed on December 8, 1988 to replace Hon. Shirley Dysart*
****Appointed on December 8, 1988 to replace Hon. Lauren Jarrett*
*****Appointed on December 8, 1988 to replace Hon. Russell King*

APPENDIX B

Submissions Received With Respect to Green Paper Proposed Amendments tp Family Services Act.

Canadian Rehabilitation Council for the Disabled New Brunswick Branch Inc.
Mr. Eric L. Teed, Q.C.
New Brunswick Federation of Labour
Youth Council of New Brunswick
Canadian Mental Health Association, NB Division
New Brunswick Child Welfare Association
New Brunswick Advisory Council on the Status of Women
Moncton Headstart Inc.
Népisiguit Family Services Inc.
Community Living Board-Fundy Region Inc.
College of Psychologists of New Brunswick
Community Residential Living Board, Woodstock
New Brunswick Association for Community Living
New Democratic Party
Louise Williston, B.S.W.

MEMBERS OF THE SPECIAL COMMITTEE

ON

LEGISLATIVE LIBRARY
BIBLIOTHEQUE DE L'ASSEMBLÉE
LÉGISLATIVE

SEP 2 8 1989

FREDERICTON, N.B.

TROISIÈME RAPPORT

COMITÉ SPÉCIAL D'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE SOCIALE

MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA LOI SUR LES SERVICES À LA FAMILLE

DEUXIÈME SESSION DE LA 51E LÉGISLATURE
NOUVEAU-BRUNSWICK

LEGISLATIVE ASSEMBLY OF NEW BRUNSWICK
P.O. BOX 6000, FREDERICTON, N.B.
CANADA
E3B 5H1

ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU-BRUNSWICK
C.P. 6000, FREDERICTON, (N.-B.)
CANADA
E3B 5H1

le 19 mai 1989

Assemblée législative du Nouveau-Brunswick
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

Monsieur l'Orateur,

Le Comité d'élaboration de la politique sociale demande à présenter son troisième rapport pour la deuxième session de la 51e législature.

Le rapport porte sur les travaux du comité entre le 11 octobre 1988 et le 11 mai 1989 et conclut l'examen du document de travail intitulé **Modifications Proposées à la Loi sur les Services à la Famille**, document dont le comité a été saisi par une motion de la Chambre le 17 mai 1988.

Le comité demande à présenter un autre rapport.

La vice-présidente du Comité
spéciale d'élaboration de la
politique sociale,

Marilyn Trenholme MLA.

Marilyn Trenholme, députée

COMITÉ SPÉCIAL D'ÉLABORATION

DE LA POLITIQUE SOCIALE

RAPPORT DÉFINITIF

SUR

LES MODIFICATIONS PROPOSÉES À

LA LOI SUR LES SERVICES À LA FAMILLE

LE 19 MAI 1989

COMITÉ SPÉCIAL D'ÉLABORATION

DE LA POLITIQUE SOCIALE

M. Paul Duffie, président, député de Grand-Sault

D^r^ Marilyn Trenholme, vice-présidente, députée de Tantramar

M. Danny Gay, député de Baie-Miramichi

M^me^ Jane Barry, députée de Saint-Jean-Ouest

M. Jean-Paul Savoie, député de Restigouche-Ouest

D^r^ Larry Kennedy, député de Victoria-Tobique

M. Paul Kenny, député de Bathurst

M. Stuart Jamieson, député de Saint-Jean-Fundy

D^r^ Kal Seaman, député de Kings-Centre

M^me^ Ann Breault, députée de St. Stephen-Milltown

M. Reid Hurley, député de Charlotte-Ouest

M. Allison DeLong, député de Carleton-Centre

M. Robert Simpson, député de York-Nord

M. Bernard Thériault, député de Caraquet

M. Leo McAdam, député de Saint-Jean-Nord

M. Edmond Blanchard, député de Campbellton

PRÉFACE

Pour les membres du sous-comité du Comité spécial d'élaboration de la politique sociale, les modifications à la Loi sur les services à la famille représentent une tâche très spéciale. Les points sur lesquels portent ces modifications touchent des questions très délicates et très graves concernant la vie d'enfants et d'adultes de notre province. Le comité a longuement réfléchi sur bon nombre de ces questions et s'est efforcé de présenter des recommandations fondées sur une étude sérieuse des problèmes qui lui ont été soumis et sur une analyse approfondie des mémoires reçus à l'occasion des audiences publiques. En soumettant le présent rapport, les membres du comité espèrent qu'il saura guider le ministre de la Santé et des Services communautaires ainsi que son personnel dans la mise au point des révisions qui s'imposent à la Loi sur les services à la famille.

Le comité désire transmettre ses remerciements sincères à tous ceux et celles qui ont présenté des mémoires et qui ont discuté de leurs préoccupations avec les députés. Le comité exprime sa gratitude pour les nombreuses et excellentes

suggestions et recommandations dont il lui a été fait part au cours de la consultation publique. Le comité désire remercier le personnel de l'Assemblée législative pour son aide inestimable dans l'établissement du calendrier des comparutions et au cours des audiences publiques. Nous voulons également témoigner notre reconnaissance au personnel du service de recherche de l'Assemblée législative pour la compétence avec laquelle il a aidé aux audiences publiques et à la préparation des rapports du comité. Nous remercions vivement les responsables du ministère de la Santé et des Services communautaires et ceux du ministère de la Justice, qui ont fourni de l'information au comité. La coopération de membres du personnel du ministère de la Santé et des Services communautaires, en particulier celle de M^me^ Norma Pickle (M.Serv.Soc.), mérite des remerciements respectueux.

Même si le mandat du comité portait sur des questions soulevées dans le livre vert, d'autres sujets importants, comme la tutelle, le régime de protection des adultes, la défense des droits et la capacité mentale, ont retenu notre attention au cours des audiences. Par conséquent, le comité exhorte le ministre à se pencher davantage sur de telles questions.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire du rapport ..... *i*

Introduction

Contexte *1*

Objectif *2*

Mandat *2*

Membres du comité *3*

Démarche

Document de travail *3*

Audiences publiques et interventions *5*

Recommandations

Protection de l'enfant *8*

Protection de l'adulte *10*

Responsabilité *20*

Conclusion *23*

Annexes

A. *Membres du sous-comité du Comité spécial d'élaboration de la politique sociale chargé de la Loi sur les services à la famille*

B. *Interventions reçues relativement au document intitulé* Livre Vert : Modifications Proposées à la Loi sur les Services à la Famille

C. Livre Vert : Modifications Proposées à la Loi sur les Services à la Famille

SOMMAIRE DU RAPPORT

Le comité soumet respectueusement les recommandations suivantes quant aux révisions proposées à la Loi sur les services à la famille. Ces recommandations ont trait à la protection de l'enfant et de l'adulte, aux droits des parents, à la protection de la responsabilité des professionnels et des membres du public qui signalent des cas de mauvais traitements ou de négligence ainsi qu'aux questions d'ordre juridique liées à la protection des enfants et des adultes. Le présent document comprend également des renseignements complémentaires ainsi que des explications sur les recommandations.

Voici les recommandations du comité :

Recommandation 1. Que chaque enfant soit protégé contre les personnes qui constituent une menace, y compris les personnes qui sont en situation de confiance ou d'autorité et les personnes dont l'enfant est à la charge, que ces personnes vivent avec l'enfant ou non.

Recommandation 2. Que les parents soient obligés de consulter un conseiller juridique indépendant avant de signer une entente de tutelle et qu'une aide juridique suffisante soit établie à cette fin.

Recommandation 3. Que les parents qui ont signé une entente de tutelle obtiennent les mêmes droits d'examen des éléments de l'affaire que ceux dont bénéficient actuellement les anciens parents dont l'enfant a été l'objet d'une ordonnance de tutelle et que de tels droits soient valables jusqu'à ce que l'enfant soit placé en vue de l'adoption.

Recommandation 4. Que les tribunaux soient saisis des demandes de révision d'ordonnances et d'ententes de tutelle et que la loi ne limite pas la fréquence de ces demandes de révision.

Recommandation 5. Que la période pendant laquelle des enfants sont pris en charge par le ministre en vertu d'une ordonnance, d'une entente ou d'une combinaison des deux soit limitée à 24 mois consécutifs.

Recommandation 6. Que soit protégée la responsabilité des professionnels qui signalent des cas présumés de mauvais traitements ou de négligence à l'égard d'adultes handicapés ou de personnes âgées.

Recommandation 7. Que des modifications soient apportées à la loi pour que soient respectés les voeux des personnes âgées et des adultes handicapés maltraités ou négligés qui font l'objet d'une ordonnance de la cour, de la même façon que les voeux des enfants sont actuellement respectés; ainsi, les voeux d'un adulte -- s'ils peuvent être exprimés et si l'adulte est capable de comprendre la nature des choix qui s'offrent à lui -- doivent être pris en considération lorsque des décisions sont prises au sujet de cet adulte.

Recommandation 8. Que la loi comprenne une disposition autorisant le ministre à assurer un régime de protection pendant une période maximale de cinq jours aux personnes âgées et aux adultes handicapés dont la vie semble être menacée en raison de mauvais traitements ou de négligence, qui refusent les services bénévoles et qui ont été déclarés incapables mentaux par un médecin ou par une ordonnance provisoire de la cour sur affidavit du ministre. À la fin des cinq jours, le ministre doit mettre fin au régime de protection de l'adulte ou demander une ordonnance de la cour en vue de prolonger les services.

Recommandation 9. Que le ministre ait le pouvoir de demander à la cour une ordonnance de protection pour les adultes qui sont sur le point d'être libérés d'un établissement de soins, qui n'ont ni famille ni autre adulte pouvant se charger de leurs soins et de leur surveillance et qui risquent d'être maltraités ou négligés au cours de leur adaptation à la vie de la collectivité.

Recommandation 10. Que, en matière de protection des adultes, la cour n'ait compétence que dans le cas des personnes âgées et des adultes handicapés maltraités ou négligés dont l'incapacité mentale a été déterminée par la cour.

Recommandation 11. Que soit étendue à douze mois la durée maximale pour laquelle les tribunaux peuvent rendre une ordonnance de protection à l'intention d'un adulte et que soit prévue une révision provisoire ou une prorogation pour des périodes supplémentaires ne dépassant pas douze mois chacune.

Recommandation 12. Que le ministre puisse demander à la cour l'autorisation de consentir à des soins médicaux et dentaires au nom des personnes âgées et des adultes handicapés qui sont incapables mentaux et qui n'ont pas de famille pouvant se charger de leurs soins et de leur surveillance.

Recommandation 13. *Que les questions suivantes, soulevées au cours des audiences, soient renvoyées au ministre de la Santé et des Services communautaires pour étude : détermination de la capacité mentale; défense des droits; tutelle des adultes; régime de protection des adultes; divulgation de renseignements sur l'adoption; extension de la tutelle jusqu'à 21 ans, pour fins d'études; adoption d'une disposition permettant que l'un des deux parents vivant en couple soit nommé tuteur des enfants du couple; incorporation d'une disposition prévoyant des services en vertu de la loi aux jeunes âgés de 16 à 19 ans.*

Recommandation 14. *Que toute action concernant la responsabilité des dispensateurs de services soit reportée jusqu'à ce que la politique du gouvernement soit clarifiée.*

INTRODUCTION

Contexte

La Loi sur les services à la famille est édictée le 16 juillet 1980 sous le titre Loi sur les services à l'enfant et à la famille et sur les relations familiales. La Loi sur les services à la famille, comme elle a été rebaptisée par la suite, donne au ministre de la Santé et des Services communautaires le pouvoir et la responsabilité d'intervenir dans certaines situations pour protéger les droits des enfants, des personnes âgées et des adultes handicapés. La loi est en vigueur depuis huit ans.

Le 17 mai 1988, l'honorable J. Raymond Frenette, ministre de la Santé et des Services communautaires, dépose à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick un document intitulé *Livre Vert : Modifications Proposées à la Loi sur les Services à la Famille*, qui a été rédigé par le ministère de la Santé et des Services communautaires. Le ministre déclare alors qu'il est opportun d'examiner les articles de la loi qui ont besoin d'être renforcés ou révisés, afin de consolider les principes fondamentaux de la loi. Un tel examen est conforme au point de vue du gouvernement, selon lequel la population du Nouveau-Brunswick a le droit de vivre dans l'espoir et la dignité, et à l'engagement pris par le gouvernement de protéger les personnes victimes de mauvais traitements et d'actes de

violence. L'objet du livre vert se limite principalement aux aspects de la protection de l'enfant et de l'adulte qui, selon le ministère, mériteraient d'être clarifiés, élargis ou limités. Le document de travail expose un certain nombre de voies à suivre et de modifications à apporter à la loi en matière de protection de l'enfant et de l'adulte ainsi qu'en matière de protection de la responsabilité des professionnels et d'autres dispensateurs de services.

Le livre vert est renvoyé au Comité spécial d'élaboration de la politique sociale de l'Assemblée législative. Le comité invite le public à faire parvenir des mémoires et tient par la suite des audiences publiques sur le livre vert, les 18 et 19 octobre 1988.

Objectif

L'objectif est de formuler des recommandations à l'Assemblée législative en ce qui a trait aux modifications législatives à apporter à la Loi sur les services à la famille.

Mandat

Le Comité spécial d'élaboration de la politique sociale est chargé d'étudier le livre vert et, dans le cadre de ses délibérations, de tenir des audiences publiques sur les modifications législatives proposées à la Loi sur les services à la famille.

Membres du comité

Le Comité spécial d'élaboration de la politique sociale est divisé en deux sous-comités, dont un a la charge d'étudier les modifications proposées à la Loi sur les services à la famille.

DÉMARCHE

Document de travail

Le livre vert *Modifications Proposées à la Loi sur les Services à la Famille*, établi par le ministère de la Santé et des Services communautaires, a servi de base aux consultations publiques.

Les principes et les concepts fondamentaux de la Loi sur les services à la famille sont présentés dans le rapport. Les insuffisances de certains articles de la loi quant à la protection des enfants, des personnes âgées et des adultes handicapés qui sont maltraités ou victimes de négligence sont examinées dans le document, et des modifications sont proposées. L'examen se divise en trois parties : la protection de l'enfant, la protection de l'adulte et la responsabilité professionnelle. L'examen de la protection de l'enfant met l'accent sur les modifications visant les objectifs suivants : donner aux enfants une meilleure protection contre les personnes qui constituent une menace et avec lesquelles ils ont

des contacts fréquents ou étroits, permettre aux parents d'être pleinement conscients de la portée des ententes de tutelle et de leur droit de demander la révision de ces ententes, faire en sorte que les ententes et les ordonnances de tutelle et de garde soient exécutées dans l'intérêt supérieur de l'enfant tout en respectant les droits des parents.

Au fur et à mesure que notre population vieillit et que les ressources et les installations pour les personnes âgées et les personnes handicapées sont soumises à une pression énorme, les possibilités de mauvais traitements ou de négligence augmentent. Le livre vert étudie la protection de l'adulte, notamment la possibilité que les dispositions régissant le régime de protection et la protection des voeux de l'enfant s'appliquent également aux personnes âgées et aux adultes handicapés maltraités ou négligés. Le livre vert traite aussi des modifications proposées relativement à la durée des ordonnances de protection de la cour à l'intention des adultes, la protection des adultes libérés d'établissements de soins prolongés, les soins médicaux et dentaires à l'intention des adultes handicapés ou des personnes âgées et les droits des personnes âgées et des personnes handicapées.

Le livre vert étudie les dispositions qui protègent la responsabilité des professionnels qui signalent des cas de mauvais traitements ou de négligence à l'égard d'un adulte et de ceux et celles qui fournissent des renseignements

confidentiels au sujet des enfants et des adultes maltraités ou négligés pris en charge par le ministre. Il étudie aussi la protection de la responsabilité des dispensateurs de soins dans les cas de protection ordonnée par la cour.

Le livre vert signale que les modifications proposées éclairciraient les questions relatives à la protection de l'enfant et de l'adulte et serviraient à mieux protéger les droits de tous les intéressés.

Audiences publiques et interventions

Au total, quinze mémoires sont reçus (v. annexe). Treize organisations ou particuliers présentent des mémoires et comparaissent devant le comité; une organisation fait un exposé devant le comité sans présenter de mémoire, et un particulier fait parvenir un mémoire au comité mais ne comparaît pas. La vaste majorité des mémoires viennent d'associations ou de conseils représentant des segments de la population du Nouveau-Brunswick touchés par la loi ou participant directement à la prestation de services à divers handicapés. Un parti politique, un avocat, ainsi qu'un particulier ayant de l'expérience en travail social et en soins infirmiers, sont au nombre des intervenants. Visiblement absentes de la liste des intervenants sont les personnes directement touchées par la loi ou susceptibles de l'être : les personnes âgées, les personnes handicapées et les familles. Une seule association

professionnelle présente un mémoire. Services à la famille Népisiguit Inc. indique qu'elle a tenu des discussions publiques en vue d'obtenir un apport pour son mémoire.

De nombreux intervenants précisent le besoin de définir, entre autres, la famille et l'enfant, et de clarifier des termes tels que capacité mentale, régime de protection, contact étroit et mauvais traitements. En ce qui a trait à la définition de l'enfant, il est signalé que le livre vert ne traite pas des questions importantes relatives aux services obligatoires à fournir aux jeunes âgés de 16 à 18 ans. Un groupe exprime de sérieuses réserves quant à l'inclusion de l'enfant à naître dans la définition de l'enfant.

Au cours des audiences, des intervenants insistent vivement pour qu'il y ait une discussion approfondie sur les questions de tutelle, de régime de protection, de défense des droits ainsi que de capacité mentale et ils formulent des recommandations précises sur ces questions. Même si l'adoption n'est mentionnée de façon précise dans aucune des modifications proposées dans le livre vert, au moins trois intervenants y font allusion. Une association recommande que soit établi un mécanisme d'appel efficace par lequel une personne touchée par la loi pourrait appeler d'une décision prise en application de la loi. (L'article 15 de la loi traite du droit de pouvoir faire réviser les décisions par le ministre.)

Étant donné le nombre restreint d'interventions, soit quinze seulement, seuls quelques intervenants traitent de certaines des modifications proposées dans le livre vert. En général, les mémoires qui les commentent appuient les modifications proposées en matière de protection de l'enfant. En ce qui a trait aux ententes de tutelle, il semble que la première option -- l'exigence que les parents consultent un conseiller juridique indépendant -- soit appuyée, mais un nombre égal d'intervenants sont en faveur du rétablissement de l'aide juridique en matière civile. En général, bien qu'un mémoire seulement indique une préférence, les intervenants appuient la révision des ordonnances ou des ententes de tutelle et préfèrent la deuxième option, selon laquelle l'enfant ou l'ancien parent pourrait présenter à la cour une demande de révision. Aucun appui n'est accordé à la première option, soit l'interdiction de la révision.

Pour ce qui est de la protection de l'adulte, les intervenants appuient en général l'extension aux personnes âgées et aux adultes handicapés de la protection et des services assurés aux enfants en vertu de la loi. Cependant, les conséquences que des dispositions prévoyant une protection accrue auraient sur les droits des personnes et l'intégration des handicapés dans la collectivité suscitent des préoccupations importantes. Une plus grande souplesse, associée à une étude et des discussions plus approfondies, est

recommandée au chapitre de la capacité mentale, de la défense des droits, ainsi que de la protection et de la tutelle des adultes. Des organisations insistent sur le fait qu'il faut tenir compte de la qualité de la vie et des droits individuels. La nécessité d'utiliser et de développer les services de soutien communautaires est soulignée. Les modifications relatives à la protection de la responsabilité reçoivent un appui général. Rien dans les discussions préliminaires ni dans les exposés ne cherche à restreindre le pouvoir du ministre de fournir des services sociaux aux personnes âgées et aux adultes handicapés qui acceptent volontairement de tels services ou d'adresser ces personnes aux organismes appropriés.

RECOMMANDATIONS

Protection de l'enfant

a) Protection contre les personnes qui constituent une menace

Le comité recommande que soit apportée à la Loi sur les services à la famille une modification qui élargira la portée des mesures de protection pour que l'enfant soit protégé, comme il est proposé dans le livre vert, contre "les personnes qui constituent une menace et qui sont en contact étroit avec lui ou elle".

Recommandation 1. Que chaque enfant soit protégé contre les personnes qui constituent une menace, y compris les personnes qui sont en situation de confiance ou d'autorité et les personnes dont l'enfant est à la charge, que ces personnes vivent avec l'enfant ou non.

b) Ententes de tutelle

Ayant pris note que les audiences ont favorisé très nettement l'option a) du livre vert, le comité convient de la solution proposée et recommande ce qui suit :

Recommandation 2. Que les parents soient obligés de consulter un conseiller juridique indépendant avant de signer une entente de tutelle et qu'une aide juridique suffisante soit établie à cette fin.

Recommandation 3. Que les parents qui ont signé une entente de tutelle obtiennent les mêmes droits d'examen des éléments de l'affaire que ceux dont bénéficient actuellement les anciens parents dont l'enfant a été l'objet d'une ordonnance de tutelle et que de tels droits soient valables jusqu'à ce que l'enfant soit placé en vue de l'adoption.

Recommandation 4. Que les tribunaux soient saisis des demandes de révision d'ordonnances et d'ententes de tutelle et que la loi ne limite pas la fréquence de ces demandes de révision.

c) Enfants pris en charge par le ministre

Il a été demandé au comité d'envisager d'apporter à la loi une modification obligeant la cour à limiter à 24 mois consécutifs la période de prise en charge des enfants. Après maintes discussions, le comité recommande ce qui suit :

Recommandation 5. Que la période pendant laquelle des enfants sont pris en charge par le ministre en vertu d'une ordonnance, d'une entente ou d'une combinaison des deux soit limitée à 24 mois consécutifs.

Protection de l'adulte

a) Protection des professionnels qui signalent des cas de mauvais traitements ou de négligence à l'égard de personnes âgées et d'adultes handicapés

Pour ce qui est de la protection des professionnels, telle que traitée dans le livre vert, les vues du comité ne diffèrent pas vraiment de celles exprimées dans les mémoires. La plupart des intervenants qui ont abordé la question appuient la modification proposée, même si certains signalent la grande difficulté que pose la définition des mauvais traitements et de la négligence. Le comité se demande pourquoi les professionnels devraient être les seuls visés en matière de protection et il a noté que les non-professionnels sont protégés en vertu de la "common law".

Le comité se demande également pourquoi la loi ne prévoit pas le signalement obligatoire des cas présumés de mauvais traitements à l'égard d'un adulte, peu importe l'âge ou l'état de la victime. Le comité est également d'avis que la protection accordée à ceux et celles qui signalent des cas de mauvais traitements à l'égard d'un enfant devrait aussi être accordée à ceux et celles qui signalent des cas de mauvais traitements ou de négligence à l'égard d'un adulte.

Recommandation 6. Que soit protégée la responsabilité des professionnels qui signalent des cas présumés de mauvais traitements ou de négligence à l'égard d'adultes handicapés ou de personnes âgées.

b) Respect des voeux des adultes maltraités ou négligés

La loi actuelle dispose que les voeux d'un <u>enfant</u> doivent être respectés et considérés lorsque des décisions sont prises au sujet de son bien-être. En général, les interventions sont en faveur des modifications qui accorderaient la même protection à des personnes âgées et à des adultes handicapés maltraités ou négligés. Une des personnes en faveur des modifications se préoccupe du fait que de telles modifications s'appliqueraient seulement aux personnes mentalement capables et recommande vivement que la même protection soit accordée aux

personnes qui sont incapables de parler en leur propre nom ou pour lesquelles les décisions sont prises par des parents ou par les personnes qui en ont la charge. Le comité est du même avis.

Recommandation 7. Que des modifications soient apportées à la loi pour que soient respectés les voeux des personnes âgées et des adultes handicapés maltraités ou négligés qui font l'objet d'une ordonnance de la cour, de la même façon que les voeux des enfants sont actuellement respectés; ainsi, les voeux d'un adulte -- s'ils peuvent être exprimés et si l'adulte est capable de comprendre la nature des choix qui s'offrent à lui -- doivent être pris en considération lorsque des décisions sont prises au sujet de cet adulte.

c) Régimes de protection à l'intention des personnes âgées et des adultes handicapés maltraités ou négligés

En application de la loi actuelle, le ministre doit enquêter dans tous les cas où il a des raisons de croire qu'une personne handicapée ou âgée est négligée ou maltraitée. Si l'enquête confirme qu'il y a négligence ou mauvais traitements, le ministre doit prendre une des trois mesures suivantes : fournir des services sociaux à la personne en question, confier l'affaire à un organisme approprié ou demander qu'une ordonnance soit rendue pour protéger cette personne.

Quand celui ou celle ayant la charge de la personne en question refuse de permettre l'intervention, il peut falloir plusieurs semaines pour obtenir une ordonnance du tribunal. Les mémoires appuient conditionnellement la proposition de modifier la loi pour donner au ministre le pouvoir de fournir un régime de protection au groupe de résidents en question, mais certains intervenants se disent préoccupés par le fait que la proposition du livre vert ne précise pas dans quelles conditions et avec quelles garanties le ministre pourrait agir. Par exemple, que signifie la formule "selon toute vraisemblance" et comment la capacité mentale est-elle déterminée, et par qui?

De telles préoccupations sont partagées par les membres du comité, qui ont signalé les points faibles de la loi actuelle et qui, après un long examen, conviennent qu'il faudrait accorder aux adultes la même protection qu'aux enfants dans des situations semblables.

Recommandation 8. Que la loi comprenne une disposition autorisant le ministre à assurer un régime de protection pendant une période maximale de cinq jours aux personnes âgées et aux adultes handicapés dont la vie semble être menacée en raison de mauvais traitements ou de négligence, qui refusent les services bénévoles et qui ont été déclarés incapables mentaux par un médecin ou par une ordonnance provisoire de la

cour sur affidavit du ministre. À la fin des cinq jours, le ministre doit mettre fin au régime de protection de l'adulte ou demander une ordonnance de la cour en vue de prolonger les services.

Adultes handicapés libérés d'un établissement de soins prolongés

Le livre vert reconnaît les problèmes auxquels doivent faire face les adultes libérés d'un établissement qui essaient de s'adapter à la vie normale de la collectivité. Il signale aussi que la Loi sur les services à la famille comporte une lacune, à savoir qu'un régime de protection n'est pas prévu pour ces adultes.

Une telle lacune est d'autant plus évidente que les personnes déficientes ou malades mentalement sont entièrement protégées par la Loi sur la santé mentale lorsqu'elles sont dans un établissement.

La loi actuelle autorise le ministre à demander une ordonnance de la cour seulement <u>après</u> qu'il y a eu négligence ou mauvais traitements, mais aucune disposition ne lui permet de prendre des mesures préventives.

Selon le livre vert, le ministère suggère de modifier la Loi sur les services à la famille et de donner au ministre l'autorité de demander aux tribunaux une <u>ordonnance de protection</u> visant les adultes qui sont sur le point d'être

libérés d'un établissement et qui n'ont ni famille ni autre adulte pouvant se charger de leurs soins et de leur surveillance. Le livre vert déclare ce qui suit : "Un tel pouvoir serait suffisamment souple pour fournir à l'adulte handicapé la protection dont il a besoin jusqu'à ce qu'il se soit adapté de façon satisfaisante à la vie à l'extérieur de l'hôpital."

Dans les interventions du public, des questions sont soulevées au sujet de la définition de "régime de protection", du pouvoir actuel du ministre dans de tels cas et de la façon de déterminer, et par qui, ce qui constitue une "adaptation satisfaisante". Une autre approche a été suggérée, soit de trouver des méthodes innovatrices visant à encourager les personnes à perfectionner leurs compétences en matière de prise de décisions. Certains estiment qu'un tel genre de pouvoir ministériel ne devrait être exercé que dans les cas extrêmes, alors qu'un autre mémoire propose que des services et un soutien communautaires convenables soient axés sur les besoins de l'adulte plutôt que sur le fait qu'il ait été patient dans un établissement.

Les dispositions actuelles de la loi ont été expressément signalées : le ministre doit attendre qu'il y ait eu mauvais traitements ou négligence avant de pouvoir demander aux tribunaux l'autorisation d'intervenir lorsque les services bénévoles sont rejetés. Un autre intervenant s'est demandé si

le pouvoir du ministre et le financement pouvaient être séparés. Certains estiment que la proposition est une étape idéale de la planification préparatoire à la libération, ce qui donne au ministre l'occasion d'être proactif.

Recommandation 9. Que le ministre ait le pouvoir de demander à la cour une ordonnance de protection pour les adultes qui sont sur le point d'être libérés d'un établissement de soins, qui n'ont ni famille ni autre adulte pouvant se charger de leurs soins et de leur surveillance et qui risquent d'être maltraités ou négligés au cours de leur adaptation à la vie de la collectivité.

Respect des droits des personnes âgées et des personnes handicapées

Bien que le livre vert signale la nécessité de "viser un équilibre entre les droits de l'individu et la responsabilité de l'état de protéger ses citoyens", il note aussi que la loi actuelle "ne fait pas mention des facultés mentales des personnes handicapées et des personnes âgées". D'où la suggestion de renforcer les droits de ces personnes en limitant l'autorité de la cour à rendre des ordonnances seulement pour les personnes âgées et les adultes handicapés maltraités ou négligés qu'elle juge être des incapables mentaux. Une telle limitation garantirait le respect des droits des adultes mentalement capables.

Le comité partage les préoccupations générales du public quant aux moyens actuels d'évaluer la capacité mentale : il considère qu'il s'agit d'une question critique de droits de la personne. Le comité a noté que trois lois se rapportent à cette question, à savoir la Loi sur les services à la famille, la Loi sur la santé mentale et la Loi sur les personnes déficientes. Comme il a été mentionné précédemment, le comité exhorte le ministre à s'occuper de la préoccupation au sujet de la capacité mentale.

Recommandation 10. Que, en matière de protection des adultes, la cour n'ait compétence que dans le cas des personnes âgées et des adultes handicapés maltraités ou négligés dont l'incapacité mentale a été déterminée par la cour.

Durée des ordonnances de protection de la cour à l'intention des adultes

La cour, à la demande du ministre, peut actuellement rendre à l'intention de l'adulte une ordonnance de protection qui n'excède pas six mois. Chaque période de prorogation de l'ordonnance ne peut excéder six mois. Le livre vert propose que soit prolongée à douze mois la durée maximale de telles ordonnances, lesquelles pourraient faire l'objet d'une révision si les circonstances ou l'état de l'adulte se modifiaient.

Au cours des audiences publiques, il est signalé que, dans certaines situations, la période de douze mois peut être acceptable mais qu'il devrait y avoir une disposition permettant de réviser l'ordonnance à la demande du particulier, de sa famille ou de son défenseur.

Le comité observe que l'intention de la loi, au départ, était de pourvoir aux situations de crise plutôt qu'aux situations chroniques. Les membres sont d'accord avec la remarque suivante du livre vert : "L'expérience a démontré que les facultés mentales de certaines personnes qui présentent une déficience sévère ou de certaines personnes âgées ne s'amélioreront que très peu avec le temps. Elles auront donc besoin de protection leur vie durant."

Recommandation 11. Que soit étendue à douze mois la durée maximale pour laquelle les tribunaux peuvent rendre une ordonnance de protection à l'intention d'un adulte et que soit prévue une révision provisoire ou une prorogation pour des périodes supplémentaires ne dépassant pas douze mois chacune.

Soins médicaux et dentaires à l'intention des adultes handicapés et des personnes âgées

Selon le livre vert, "certains médecins et dentistes refusent de dispenser" leurs soins aux adultes handicapés et aux personnes âgées sans avoir obtenu au préalable le

consentement éclairé du patient ou des membres de sa famille. Il est proposé d'apporter à la loi une modification qui permettrait au ministre de demander une ordonnance à la cour afin de donner un tel consentement quand aucun membre de la famille de l'adulte incapable mental ne peut s'en charger.

La proposition a fait l'objet de divers commentaires du public. Certaines personnes l'appuient sans condition, et d'autres ont fait des suggestions telles que la nomination d'un défenseur indépendant ainsi que l'élaboration d'une nouvelle mesure législative globale, distincte de la Loi sur les services à la famille, pour traiter les questions de la tutelle, de l'office de fiduciaire, des mécanismes de protection et de défense des droits.

Recommandation 12. Que le ministre puisse demander à la cour l'autorisation de consentir à des soins médicaux et dentaires au nom des personnes âgées et des adultes handicapés qui sont incapables mentaux et qui n'ont pas de famille pouvant se charger de leurs soins et de leur surveillance.

Recommandation 13. Que les questions suivantes, soulevées au cours des audiences, soient renvoyées au ministre de la Santé et des Services communautaires pour étude : détermination de la capacité mentale; défense des droits; tutelle des adultes; régime de protection des adultes; divulgation de renseignements sur l'adoption; extension de la tutelle jusqu'à 21 ans, pour fins d'études; adoption d'une disposition

permettant que l'un des deux parents vivant en couple soit nommé tuteur des enfants du couple; incorporation d'une disposition prévoyant des services en vertu de la loi aux jeunes âgés de 16 à 19 ans.

Responsabilité : protection de l'enfant et de l'adulte
Protection de la responsabilité des dispensateurs de soins dans les situations de protection

Le livre vert suggère d'étendre la protection de la responsabilité aux dispensateurs de soins qui, à la demande du ministre, assurent des services à domicile, à savoir les femmes de ménage, les gardiens d'enfants, les gens qui font les gros travaux ménagers, les personnes à tout faire, les travailleurs des services de relève, les assistants en services sociaux, les conseillers et les aides familiales.

Dans l'ensemble, les mémoires publics sont favorables avec quelques restrictions. L'un d'eux exprime des réticences à donner plus de responsabilités au ministre; un autre estime que le souci de protéger la responsabilité ne devrait pas occulter la responsabilité de la personne, et un autre suggère que des permis soient accordés aux dispensateurs de soins et que les permis comportent une assurance responsabilité.

Le comité a des doutes quant à la question de la responsabilité et note qu'elle est suffisamment protégée à l'heure actuelle en vertu de la jurisprudence en "common law".

Recommandation 14. Que toute action concernant la responsabilité des dispensateurs de services soit reportée jusqu'à ce que la politique du gouvernement soit clarifiée.

Le livre vert exprime aussi une préoccupation quant à la nécessité d'obtenir des renseignements confidentiels au sujet "d'enfants pris en charge par le ministre ou d'adultes victimes [...] de négligence qui font l'objet d'une ordonnance de protection".

Certains professionnels hésitent à donner de tels renseignements au ministre même si l'objectif est d'établir "quels traitements et quels services de suivi seraient les plus pertinents et les plus appropriés à offrir à ces personnes".

Dans le but d'encourager les professionnels à communiquer au ministre de tels renseignements, souvent obtenus dans le cadre de consultations professionnelles, il a été proposé d'apporter à la loi une modification pour étendre à ces professionnels la protection de la responsabilité.

Les mémoires expriment diverses opinions sur la question. Un intervenant appuie la modification proposée, mais un autre a avancé que les professionnels avaient la responsabilité d'obtenir le consentement écrit de leur client en premier et que, si ce consentement était refusé et si le ministre jugeait de tels renseignements essentiels, ce dernier devrait demander à la cour de faire communiquer les renseignements.

Le comité comprend les réserves à l'égard de la divulgation de renseignements confidentiels, mais il a souligné que la raison pour l'obtention des renseignements était d'aider la personne et de protéger les professionnels contre les poursuites judiciaires. Notant que le ministre pouvait, en dernier ressort, demander une ordonnance à la cour, le comité n'a fait aucune recommandation sur la question.

CONCLUSION

Les membres du comité estiment qu'il a été un privilège d'avoir eu la possibilité de s'occuper de questions aussi importantes ayant trait aux membres les plus vulnérables de notre société. Nous espérons sincèrement que le travail accompli contribuera à l'amélioration de la Loi sur les services à la famille. Enfin, les membres aimeraient exprimer leur satisfaction quant aux modalités de l'étude du livre vert. La démarche empruntée a donné lieu à des rapports stimulants et fructueux entre des députés et les membres intéressés du public. Nous recommandons que le gouvernement utilise une telle démarche dans l'avenir pour l'étude de politiques importantes.

ANNEXE A

Liste des membres du sous-comité du Comité spécial d'élaboration de la politique sociale chargé de la Loi sur les services à la famille.

Dr Marilyn Trenholme, présidente
M. Jean-Paul Savoie
Dr Kal Seaman
M. Edmond Blanchard
M. Robert Simpson*
Mme Jane Barry**
M. Reid Hurley***
Dr Larry Kennedy****

* *Nommé le 8 décembre 1988 pour remplacer l'honorable J. Raymond Frenette*
** *Nommée le 8 décembre 1988 pour remplacer l'honorable Shirley Dysart*
*** *Nommé le 8 décembre 1988 pour remplacer l'honorable Laureen Jarrett*
**** *Nommé le 8 décembre 1988 pour remplacer l'honorable Russell King*

ANNEXE B

Interventions reçues relativement au document intitulé *Livre Vert : Modifications Proposées à la Loi sur les Services à la Famille*.

- Canadian Rehabilitation Council for the Disabled -- New Brunswick Branch Inc.
- M. Eric L. Teed, c.r.
- New Brunswick Federation of Labour
- Conseil de la jeunesse du Nouveau-Brunswick
- Canadian Mental Health Association -- New Brunswick Division
- New Brunswick Child Welfare Association
- Conseil consultatif sur la condition de la femme du Nouveau-Brunswick
- Moncton Headstart Inc.
- Nepisiguit Family Services Inc., Services à la famille
- Community Living Board -- Fundy Region Inc.
- Collège des psychologues du Nouveau-Brunswick
- Community Residential Living Board, Woodstock
- Association du Nouveau-Brunswick pour l'intégration communautaire
- Nouveau Parti démocratique
- Louise Williston, B.Serv.Soc.